Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9584**

17. Wahlperiode 09. 05. 2012

Antrag

der Abgeordneten Tom Koenigs, Kerstin Müller (Köln), Volker Beck (Köln), Dr. Frithjof Schmidt, Marieluise Beck (Bremen), Thilo Hoppe, Ute Koczy, Omid Nouripour, Viola von Cramon-Taubadel, Agnes Brugger, Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Uwe Kekeritz, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schutzverantwortung weiterentwickeln und wirksam umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die internationale Gemeinschaft steht immer wieder vor der Frage, wie schwerste Menschenrechtsverletzungen in innerstaatlichen Konflikten verhindert werden können. Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen 2005 hat die Generalversammlung daher die „Responsibility to Protect" (RtoP), die Schutzverantwortung beschlossen. Damit haben alle Staats- und Regierungschefs anerkannt, dass jeder Staat erstens verpflichtet ist, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen. Zweitens ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet, Staaten grundsätzlich bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung zu unterstützen, also nicht erst dann tätig zu werden, wenn ein Staat bereits dabei versagt. Wo ein Staat die Schutzverantwortung gegenüber seiner Bevölkerung offenkundig nicht ausüben kann oder will, ist die internationale Gemeinschaft drittens in der Mitverantwortung, durch die Vereinten Nationen (VN) geeignete diplomatische, humanitäre und andere Mittel bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta zu ergreifen. In dieser sich ergänzenden Verantwortung von Staaten und der internationalen Gemeinschaft liegt die Chance für einen frühzeitigen und wirksamen Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen.

Die Anerkennung der Schutzverantwortung ist ein wichtiger Schritt, um künftig schwerste Menschenrechtsverbrechen verhindern zu können. Die Errungenschaft des Konzepts besteht vor allem in der Rückbesinnung auf den Zweck staatlicher Souveränität, den Schutz der Bürgerinnen und Bürger. Es schafft einen Perspektivwechsel von der ausschließlichen Orientierung an der Sicherheit von Staaten zur Sicherheit von Menschen, von der Täterperspektive zur Opferperspektive. Die Schutzverantwortung zielt auf eine Integration von Menschenrechtsschutz und staatlicher Souveränität. Sie stärkt vor allem die Rechte besonders gefährdeter Gruppen wie Frauen, Kinder, Flüchtlinge und Vertriebene. Durch das kollektive Handeln im VN-Rahmen kann die Schutzverantwortung den kooperativen Multilateralismus, das Völkerrecht und den internationalen Menschenrechtsschutz insgesamt stärken.

Die Schutzverantwortung wirksam umzusetzen, ist die zentrale Herausforderung für einen wirksamen Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert. Sie stärkt

die Souveränität von Staaten, anstatt sie zu schwächen. Denn starke Staaten sind fähig und willens, die eigene Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

Die RtoP wurde als ganzheitlicher Ansatz im Sinne einer Schutzverantwortung zur Vorbeugung (responsibility to prevent), zur Reaktion (responsibility to react) und zum Wiederaufbau (responsibility to rebuild) konzipiert. In den letzten Jahren ist die RtoP innerhalb der VN weiter konkretisiert und fokussiert worden im Sinne einer Schutzverantwortung zur Vorbeugung (responsibility to prevent), zur Unterstützung (responsibility to assist) und zur Reaktion (responsibility to react). Damit richtet die RtoP heute den Fokus auf die primäre Verantwortung von Staaten und deren Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. Durch den Schwerpunkt auf diese Präventionspflichten sollen der Einsatz militärischer Mittel und die Anwendung von Gewalt verhindert werden.

Nur die Vereinten Nationen können ein Mandat für die Durchsetzung der RtoP erteilen, und das nur strikt begrenzt auf die vier Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen. Das Konzept der RtoP schafft keine zusätzlichen Interventionsgründe, sondern definiert Tatbestände. Aufgrund des ihm übertragenen Gewaltmonopols konnte der Sicherheitsrat schon immer die Souveränität eines Mitgliedstaates beschränken bzw. aussetzen. Die VN-Charta erwähnt in diesem Zusammenhang aber ausdrücklich nur internationale Konflikte. Die RtoP stellt klar, dass auch innerstaatliche Konflikte in klar definierten Fällen die internationale Gemeinschaft in die Verantwortung nimmt und der Sicherheitsrat zu entsprechenden Beschlüssen legitimiert sein kann.

Die Schutzverantwortung begründet keine neuen völkerrechtlichen Rechte oder Pflichten der VN und ihrer Mitgliedstaaten, sondern ist bereits im bestehenden Völkerrecht verankert. Den Einsatz von Gewalt an eine Autorisierung des VN-Sicherheitsrates zu binden, stimmt mit geltendem Recht überein und ist völkerrechtlich keine Neuigkeit. Dasselbe gilt für die Schutzverantwortung eines jeden Staates, die bereits aus den vertraglichen und völkergewohnheitsrechtlichen Pflichten zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts resultiert. Nach Artikel 1 der Völkermordkonvention (1948) sind Staaten dazu verpflichtet, Völkermord zu verhüten und zu bestrafen. Spätestens seit dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH) 2007 Bosnia and Herzegovina vs. Serbia and Montenegro steht fest, dass, wer seiner Verpflichtung zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord auch in einem anderen Staat nicht nachkommt, gegen geltendes Völkerrecht verstößt. In engem Bezug dazu stehen auch die Normen der UN-Völkerrechtskommission (ILC) zur Staatenverantwortung. Ein „massives oder systematisches Versagen“ eines verantwortlichen Staates löst die Verpflichtung anderer Staaten aus zusammenzuarbeiten, um diese Rechtsverletzung durch den Einsatz rechtmäßiger Mittel zu beenden. Neben der Völkermordkonvention sind Staaten auch nach den Genfer Konventionen (1949), den Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen (1977), und dem Statut von Rom des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) dazu verpflichtet, Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhüten und zu bestrafen. Diese genannten Pflichten gelten auch völkergewohnheitsrechtlich. Verbrechen gegen die Menschlichkeit können auch Handlungen sein, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung mit dem Ziel begangen werden, einen Teil der Bevölkerung zu vernichten, indem Nahrung und Medikamente vorenthalten werden. Ethnische Säuberung ist zwar kein eigenständiges Verbrechen nach dem Völkerrecht, solche Handlungen können aber unter Umständen einem der drei anderen Verbrechen zugeordnet werden.

Die Schutzverantwortung geht nicht auf die Initiative von Staats- und Regierungschefs, sondern der Zivilgesellschaft zum Schutz von Menschen vor Mas-

senverbrechen zurück. Die Afrikanische Union hat die Schutzverantwortung als bislang einzige Organisation in ihre Gründungscharta (Artikel 4 Buchstabe h) aufgenommen und damit den Vorwurf widerlegt, dass die Schutzverantwortung eine westliche Norm sei. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon und seine Sonderberater zur Prävention von Völkermord, Francis Deng, und zur RtoP, Edward Luck, haben in den letzten Jahren erfolgreiche Aufklärungsarbeit über die Inhalte und Ziele der Schutzverantwortung geleistet und viele Missverständnisse ausgeräumt. Die Schutzverantwortung ist zwar noch keine verpflichtende völkerrechtliche Norm und auch noch kein Völkergewohnheitsrecht. Die gewohnheitsrechtliche Etablierung der Norm schreitet aber voran.

Die Ereignisse in Libyen und Syrien haben auch Defizite in der Verrechtlichung internationaler Beziehungen aufgezeigt. Die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Sicherheitsrates stellen die Machtverhältnisse aus den Jahren nach 1945 dar. Beschlüsse sind daher oft mehr geprägt von nationalen Interessen und Machtansprüchen als von genuiner Friedenspolitik. Das gilt in beiden Richtungen: sei es, um einen Beschluss herbeizuführen oder um einen Beschluss zu verhindern. Das Hauptproblem ist jedoch die fehlende Bereitschaft von Staaten, schwersten Menschenrechtsverletzungen zu begegnen. Insbesondere die fünf Vetomächte im Sicherheitsrat stellen in Situationen schwerster Menschenrechtsverletzungen ihre nationalen Interessen über die Achtung der Menschenrechte und ihre Pflicht zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und blockieren ein kollektives Vorgehen. Umso bemerkenswerter ist es, dass der Sicherheitsrat sich im Fall Libyens mit der Resolution 1970 und vor allem mit der Resolution 1973 so weitgehend wie nie zuvor für die internationale Schutzverantwortung ausgesprochen hat.

Die Enthaltung der deutschen Bundesregierung am 18. März 2011 im Sicherheitsrat an der Seite von Russland und China und gegen das Votum der Arabischen Liga u. a. wichtiger Akteure aus der Region war ein falsches politisches Signal an Muammar al-Gaddafi. Angesichts der drohenden Rückeroberung Bengasis durch regimetreue Truppen und der öffentlichen Hassreden Muammar al-Gaddafis, der wie beim Völkermord in Ruanda die Regimegegner als „Kakerlaken“ bezeichnete, von denen Libyen „gesäubert“ werden müsse, drohte in Bengasi ein Massaker an der Zivilbevölkerung. Der Schutz der Zivilbevölkerung vor einem solchen Angriff war dringlich und notwendig. Die Bundesregierung hat sich ihrer Verantwortung zum Teil aus innenpolitischen Erwägungen heraus entzogen. Dabei hätte das Mittragen des UN-Mandats zum Schutz der libyschen Bevölkerung nicht Art und Ausmaß einer deutschen (militärischen) Beteiligung bestimmt. Denn bei einem derartigen prinzipiellen Beschluss des VN-Sicherheitsrates gibt es keinen Beteiligungsautomatismus.

Allerdings weist der Fall Libyen auf die Gefahren eines Missbrauchs oder einer Überdehnung von RtoP-Mandaten hin. Die an der Durchsetzung der Flugverbotszone beteiligten NATO-Streitkräfte waren nur zum Schutz der Zivilbevölkerung mandatiert und nicht als „Luftwaffe der Rebellen“. Das Mandat beinhaltete weder einen Regimewechsel noch Waffenlieferungen an die Rebellen. Ein Missbrauch oder eine Überdehnung von Mandaten schadet der Etablierung der RtoP als politisches Prinzip. Es stellt sich die Frage, was RtoP-Mandate grundsätzlich leisten sollen und wie sie ggf. begrenzt werden müssen. Für die Weiterentwicklung der RtoP müssen auch die Bedenken der Staaten des Südens aufgegriffen werden. Brasilien hat sich mit dem Vorstoß der Responsibility while Protecting für klare Kriterien bei der Durchführung von RtoP-Mandaten ausgesprochen. Die RtoP wird sich langfristig nur dann als völkerrechtliche Norm etablieren können, wenn glaubhaft darstellbar ist, dass die Vorgaben der UN strikt eingehalten werden. Die Überdehnung des Libyen-Mandates ist einer von mehreren Gründen, die Russland zum Vorwand nimmt, um eine Verurteilung des syrischen Regimes im VN-Sicherheitsrat zu blockieren.

Soll die RtoP künftig dazu beitragen, Menschen wirksam zu schützen, müssen jetzt die notwendigen Weichenstellungen erfolgen, damit missbräuchliches Handeln, Nichthandeln oder unentschlossenes und zu spätes Handeln der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen werden können. Wir brauchen klare Leitplanken für die Erteilung und Umsetzung von Mandaten im Rahmen der Schutzverantwortung und mehr multilaterale Koordination. Noch immer gibt es keine einheitlichen Kriterien, um zu bestimmten, wann Massenverbrechen im Sinne der Schutzverantwortung kurz bevorstehen oder schon eingetreten sind, um ein angemessenes und rechtzeitiges Handeln der internationalen Gemeinschaft zu befördern. Vor allem beim militärischen Eingreifen darf eine Intervention nicht mehr Schaden anrichten als ein Nichthandeln der Staatengemeinschaft (do no harm). Eckpunkte für einen Kriterienkatalog hatte bereits die Internationale Kommission zur Intervention und Staatensouveränität (ICISS) 2001 entwickelt. Die Kommission empfahl fünf grundlegende Kriterien – „Ernst der Bedrohung", „Redlichkeit der Motive", „Anwendung als letztes Mittel", „Verhältnismäßigkeit der Mittel" und „Angemessenheit der Folgen" – die jedoch keinen Eingang in das Abschlussdokument des VN-Millenniumgipfels von 2005 gefunden haben. Hier gilt es anzuknüpfen und Eckpunkte für einen einheitlichen Kriterienkatalog zu entwickeln, der Beschränkungen und Grenzen von Mandaten und Einsätzen eindeutig regelt. Insbesondere die Mittel sowie Dauer und Beendigung der Einsätze müssen eingegrenzt und bestimmt werden. Zudem muss jeweils genau benannt sein, wem die Befugnis für den Einsatz erteilt wird. Die künftige Rolle von Regionalorganisationen bedarf hier ebenso weiterer Klärung wie auch eine künftige stärkere Rolle des IStGH und der VN-Generalversammlung.

Wir brauchen eine Verschiebung von einer reaktiven hin zu einer präventiven Schutzverantwortung und frühzeitigem Handeln. Die verkürzte Sicht auf das Konzept allein auf die militärische Intervention und der Mangel an einer Kultur der präventiven Schutzverantwortung müssen behoben werden. Der Blick muss auch auf tieferliegende Ursachen schwerster Menschenrechtsverletzungen gerichtet werden, die eine friedliche Entwicklung verhindern. Schwerste Menschenrechtsverletzungen entstehen vor allem durch Diskriminierung und Marginalisierung verschiedener Nationalitäten, Ethnien und Religionen in Gesellschaften. Die ICISS hat mit Bezug auf Artikel 55 der VN-Charta verdeutlicht, dass die Basis der Prävention die Chancengleichheit, die Zurechnungsfähigkeit staatlichen Handelns und die Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung von sozialem und ökonomischem Fortschritt und die gleiche Verteilung von Ressourcen sind. Ungerechte Handels- und Rohstoffpolitik sowie Rüstungsexporte der Industriestaaten stellen ein Hindernis für friedliche und nachhaltige Entwicklung dar. Bilaterale und besonders multilaterale Entwicklungspolitik im Bereich Good Governance und in der Armutsbekämpfung können die strukturellen Ursachen von Konflikten wirksam und frühzeitig bekämpfen. Nur durch kohärente nationale und internationale Anstrengungen in der Außen-, Entwicklungs-, Menschenrechts- und Handelspolitik kann schwersten Menschenrechtsverletzungen wirksam vorgebeugt und können militärische Interventionen im Rahmen der RtoP vermieden werden.

Auch die Möglichkeiten von Kapitel-VI-Mandaten, wie politische Missionen präventive Diplomatie und Vermittlung, die Einsetzung von Sondergesandten und Untersuchungsmissionen müssen als präventives Instrument stärker ausgeschöpft werden. Das Beispiel Kenia hat gezeigt, wie durch intensive Vermittlung eine weitere Eskalation des Konflikts abgewendet werden konnte. Generell fehlen aber immer noch Strategien, Mittel und Instrumente zur wirksamen Prävention von schwersten Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Krisenfrühwarnung ist meist zu mangelhaft, um rechtzeitig Handlungsbedarf zu erkennen. Hierzu wären künftig eine frühzeitigere und umfassendere zivile VN-Präsenz in potentiellen Krisenstaaten und

eine verstärkte Kooperation mit den zivilgesellschaftlichen Netzwerken vor Ort nötig. Denn letztlich kann nachhaltiger Menschenrechtsschutz nicht von oben verordnet werden, sondern muss in der Gesellschaft verankert werden.

Der VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hat am 30. Januar 2009 seinen Bericht „Implementing the Responsibility to Protect" (A/63/677) vorgelegt. Er benennt politischen und institutionellen Handlungsbedarf und gibt entsprechende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab. Er schlägt vor, dass der Anwendungsbereich der RtoP eng sein und sich auf die vier Kernverbrechen beschränken soll, dafür aber das gesamte Spektrum an Maßnahmen und Instrumenten genutzt wird, das den Mitgliedstaaten, dem VN-System, den Regionalorganisationen und ihren Partnern aus der Zivilgesellschaft zur Verfügung steht („Narrow-but-deep-"Ansatz). 2009 hat die Staatengemeinschaft den Bericht des Generalsekretärs auf der 105. Vollversammlung der Generalversammlung offiziell zur Kenntnis genommen (A/RES/63/308).

Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des VN-Generalsekretärs bislang nicht aufgegriffen und nicht ernsthaft dazu beigetragen, RtoP zu operationalisieren, zu institutionalisieren und umzusetzen. Ungeachtet der globalen Rolle und der historischen Verantwortung Deutschlands für die Verhütung von Völkermord verspielt die Bundesregierung die Möglichkeit, die internationale Agenda in diesem Bereich mitzugestalten. Vielmehr zeichnet sich das deutsche Engagement für die Schutzverantwortung durch Profil- und Konzeptlosigkeit aus. RtoP ist keine Priorität der deutschen Außen-, Menschenrechts- und Sicherheitspolitik und fristet noch immer ein Nischendasein. Die Bundesregierung muss endlich auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene aktiv dazu beitragen, dass der Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen kein leeres Versprechen bleibt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

zur Stärkung der Prävention

1. sich für die Ausarbeitung der Schutzverantwortung im Sinne einer umfassenden Präventionsdoktrin und die Stärkung von Maßnahmen auf Grundlage von Kapitel VI der VN-Charta einzusetzen;
2. sich für eine Stärkung des VN-Generalsekretariates einzusetzen, insbesondere durch eine finanzielle und politische Unterstützung sowie eine institutionelle Aufwertung
   a) des gemeinsamen Büros der VN-Sonderberater für die Prävention von Völkermord und für RtoP, insbesondere auch durch den Aufbau von mehr Kapazitäten im Rahmen von Standby-Arrangements für eine gezielte Beobachtung und Vermittlung in krisenhaften Entwicklungen,
   b) von UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) und der Sondergesandten gegen sexuelle Gewalt in Konflikten sowie
   c) von Ansätzen zur präventiven Diplomatie wie etwa der Task Force on preventive Diplomacy;
3. sich in den VN dafür einzusetzen, dass die koordinierende Rolle der VN-Unterorganisationen UNHCHR (United Nations High Commissioner for Human Rights), UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), UNDP (United Nations Development Programme), UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund), OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), WFP (World Food Programme) gestärkt wird, um Krisen wirksamer vorzubeugen;

4. sich im Rahmen der VN dafür einzusetzen, dass multilaterale Organisationen wie UNDP oder die Weltbank stärker darauf ausgerichtet werden, strukturelle Ursachen von schwersten Menschenrechtsverletzungen vor allem in Ländern anzugehen, die von der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt werden;
5. sich in der VN-Generalversammlung dafür einzusetzen, dass das Gremium häufiger von seinen Befugnissen zur Verhütung schwerster Menschenrechtsverletzungen nach den Artikeln 10, 11, 14 der VN-Charta Gebrauch macht und Empfehlungen zur stärkeren Inanspruchnahme der Kommission für Gute Dienste, Vermittlung oder Vergleich im Rahmen der VN unterbreitet;
6. die Frühwarnung zu stärken, vor allem mehr dazu beizutragen, dass innerhalb der VN genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um vorhandene Informationen im Hinblick auf drohende oder bereits stattfindende Massenverbrechen systematisch auszuwerten und eine systematischere Vernetzung mit regionalen, subregionalen und nationalen Frühwarnmechanismen sowie mit Informationsnetzwerken der Zivilgesellschaft voranzutreiben;
7. sich für den Ausbau ziviler Präventionsinstrumente (Mediations-, Polizei-, Verwaltungs- und Rechtsexperten) durch systematisches Pooling unter den VN-Mitgliedstaaten und Regionalorganisationen einzusetzen;

zur Vermeidung von Blockaden im Sicherheitsrat

8. sich dafür einzusetzen, dass die Vorverfahrenskammer des IStGH gestärkt wird, um Fakten zur Vorbereitung der Einleitung von Verfahren wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu sammeln. Damit soll die politische Entscheidung des Sicherheitsrates über angemessene Maßnahmen nicht ersetzt, aber der Handlungsdruck auf die Sicherheitsratsmitglieder erhöht werden;
9. die Kooperation zwischen den VN und dem IStGH zu stärken;
10. sich im Falle einer Blockade des VN-Sicherheitsrates für eine Befassung der VN-Generalversammlung mit RtoP-relevanten Fällen im Sinne der „Uniting-for-Peace-Resolution“ von 1950 einzusetzen, um durch Empfehlungen an den VN-Sicherheitsrat den Handlungsdruck zu erhöhen;
11. die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung im Hinblick auf die Schutzverantwortung mit Regionalorganisationen zu intensivieren;
12. sich für ein Vertragsorgan zur Völkermordkonvention einzusetzen, das die Einhaltung der Vertragsverpflichtungen überwacht, um Defiziten in der Verhütung und Bestrafung von Völkermord (Artikel 1 der Völkermordkonvention) entgegenzuwirken;
13. sich während ihrer nichtständigen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat dafür einzusetzen, dass
    a) die ständigen Sicherheitsratsmitglieder von der Anwendung oder Androhung des Vetos absehen und eine diesbezügliche Verständigung erzielen in Situationen, in denen die in Nummer 139 des Gipfeldokuments 2005 festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung offenkundig nicht erfüllt wurden,
    b) im Falle eines schwerwiegenden Verdachts auf schwerste Menschenrechtsverletzungen die Situation nach Artikel 13 Buchstabe b des IStGH-Statuts an den Chefankläger des IStGH überwiesen wird,

c) die Empfehlung des VN-Generalsekretärs umgesetzt wird und der VN-Sicherheitsrat häufiger von seiner Befugnis nach Artikel 34 der VN-Charta Gebrauch macht, Situationen zu untersuchen, die zu schwersten Menschenrechtsverbrechen führen können, und seine Befugnis nach Artikel 33 Absatz 2 der VN-Charta nutzt, den Streitparteien bestimmte Streitbeilegungsmaßnahmen zu empfehlen (A/65/877–S/2011/393);

zur Verhinderung einer Mandatsüberdehnung

14. auf internationaler Ebene für die Ausarbeitung von Leitkriterien zur Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen einzutreten. Dabei sollen die Kriterien der ICISS zur Grundlage einer Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung von RtoP-Mandaten gemacht und insbesondere Beschränkungen hinsichtlich Mitteln, durchführender Akteure sowie Dauer und Beendigung von Einsätzen berücksichtigt werden;
15. sich für eine zeitliche Begrenzung von RtoP-Mandaten mit Verlängerungsoption, eine Berichtspflicht mit zeitnahen Zwischenberichten zum Verlauf der jeweiligen Mission und für einen Abschlussbericht einzusetzen;
16. bei RtoP-Mandaten auf eine enge Beschränkung auf den Schutz von Zivilisten hinzuwirken und dazu eine Diskussion über die Neubewertung und Operationalisierung des Konzepts der Schutzzonen entlang des VN-Untersuchungsberichts zum Massaker in Srebrenica anzuregen;

zur operativen Umsetzung der Schutzverantwortung

auf der Ebene der VN

17. der Empfehlung des VN-Generalsekretärs nachzukommen (A/63/677) und Untersuchungen darüber zu unterstützen, wie und wann nationale und internationale Maßnahmen zur Prävention und Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen beitragen, und welche Lernprozesse es in verschiedenen Regionen gibt;
18. die VN auf der Grundlage dieser Untersuchungen dabei zu unterstützen, einen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der Schutzverantwortung unter den drei Säulen (Schutzverantwortung des Staates, internationale Unterstützung und Kapazitätsaufbau und rechtzeitige und entschiedene Reaktion) auszuarbeiten;
19. sich im VN-Menschenrechtsrat dafür einzusetzen, dass Maßnahmen unter den ersten beiden Säulen dieses Katalogs als Kriterien in das universelle, periodische Überprüfungsverfahren (UPR-Verfahren) des VN-Menschenrechtsrates aufgenommen werden und eine Diskussion über die Einrichtung regionaler Peer-Review-Mechanismen anzustoßen;
20. zu klären, wie sich VN-Friedensmissionen im Rahmen der Schutzverantwortung von bisherigen Friedensmissionen unterscheiden und inwiefern andere Konzepte und Strategien erforderlich sind;
21. sich im Rahmen von VN-Mandaten, vor allem im Bereich der Prävention, stärker an der Umsetzung der Schutzverantwortung zu beteiligen;
22. sich für ein RtoP-Mainstreaming in VN-Friedensmissionen einzusetzen, indem etwa Vorgaben zur Prävention und Reaktion auf Massenverbrechen in die „Rules of Engagement“ aufgenommen werden und Angehörige von Friedensmissionen gezielter auf den Umgang mit drohenden Massenverbrechen geschult werden;

auf der Ebene der deutschen Außenpolitik

23. eine nationale Strategie zur institutionellen und programmatischen Verankerung der Schutzverantwortung auf nationaler Ebene auszuarbeiten, indem sie

   a) Instrumente der deutschen Außen- und Außenwirtschafts-, Entwicklungs-, Menschenrechts- Sicherheits- und Asyl- und Flüchtlingspolitik darauf prüft, wie diese zur Umsetzung der zweiten RtoP-Säule beitragen und wie einzelne Maßnahmen gegebenenfalls angepasst oder neu ausgerichtet werden könnten, um eine verbesserte Wirkung zu erzielen;

   b) sich in zentralen politischen Grundsatzdokumenten der Bundesrepublik Deutschland explizit zur RtoP als wichtiges politisches Prinzip bekennt;

   c) sich der vom Global Center for the Responsibility to Protect initiierten Initiative anschließt, nationale Kontaktstellen zur Koordination von RtoP-Maßnahmen einzurichten, und in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Beirats zur Verhütung von Massenverbrechen von der US-Administration eingerichteten „Mass Atrocity Prevention Boards“ prüft;

   d) in Zusammenarbeit mit dem „Beirat Zivile Krisenprävention“ ein einheitliches Konzept zur Überprüfung und Überwachung ziviler Krisenprävention und ihrer Instrumente und Strukturen entwickelt, das explizit Maßnahmen zur Prävention der vier Kernverbrechen berücksichtigt;

   e) sich gemäß dem Antrag „Zivile Krisenprävention ins Zentrum deutscher Außenpolitik“ (Bundestagsdrucksache 17/5910) intensiv für eine Stärkung präventiver Politik zur Vorbeugung von Massenverbrechen einsetzt, Ressourcen und Instrumente ziviler Krisenprävention entsprechend ausbaut und dabei insbesondere die Frühwarnung stärkt, indem sie ein ressortübergreifendes Lagezentrum mit Vernetzung in die Zivilgesellschaft aufbaut und den vom VN-Sonderberater zur Verhütung von Völkermord entwickelten Ansatz zur Frühwarnung vor Massenverbrechen einführt („Völkermord-Frühwarnsystem“);

   f) die Schutzverantwortung in Menschenrechtsdialogen, politischen Dialogen, Regierungsgesprächen etc. anspricht und gegenüber skeptischen Staaten gezielt für das Konzept wirbt;

   g) dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit im Rahmen des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung, des Aktionsplans Zivile Krisenprävention und des Weißbuchs regelmäßig über Maßnahmen zur Umsetzung der RtoP berichtet, wobei der Handlungsbedarf, die Ziele, die geplanten Maßnahmen und Schwerpunkte konkret benannt, zuständige Akteure bestimmt und ein zeitlicher Rahmen zur Erreichung der Ziele festgelegt werden;

   h) Nichtregierungsorganisationen regelmäßig in die Bemühungen zur Umsetzung der RtoP einbezieht;

   i) aktiv Öffentlichkeitsarbeit über die Schutzverantwortung betreibt und dabei den Schwerpunkt auf Prävention legt, um einem verkürzten Verständnis von RtoP – etwa durch Gleichsetzung der dritten Säule mit militärischen Maßnahmen – vorzubeugen;

24. das Thema Frauen, Frieden und Sicherheit auf Grundlage der Sicherheitsratsresolutionen 1325, 1820, 1888 und 1889 auch als Herausforderung im Sinne der RtoP zu begreifen und in einen nationalen Aktionsplan zu berücksichtigen;

25. im Falle eines schwerwiegenden Verdachts auf schwerste Menschenrechtsverletzungen die Situation nach Artikel 14 des IStGH-Statuts an den Chefankläger des IStGH zu verweisen;

auf europäischer Ebene

26. sich für eine Operationalisierung der Schutzverantwortung im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der EU-Entwicklungspolitik einzusetzen, damit sich die EU nicht nur zum RtoP-Konzept bekennt, sondern es auch umsetzt;
27. sich im Rat der Europäischen Union für einen EU-Sonderbeauftragten für die Schutzverantwortung einzusetzen;
28. sich auch in der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) für eine Auseinandersetzung über Konzept und Instrumente der RtoP einzusetzen.

Berlin, den 9. Mai 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333